

El «veto» o limitación de los derechos de participación de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario. Una propuesta de revisión

PROF. DR. JOAN RIDAO MARTÍN

Profesor titular (a) de Derecho Constitucional

Universitat de Barcelona

Letrado mayor del Parlamento de Cataluña

Resumen

La facultad de «veto presupuestario» del Ejecutivo (art. 134.6 CE) se halla orientada a la preservación por parte de éste de la integridad y coherencia de su programa económico. La doctrina constitucional ha declarado tradicionalmente que la intervención de los parlamentarios en el procedimiento legislativo presupuestario no debe quebrantar, sin conformidad gubernamental, la confianza de que es depositario el Gobierno mediante esa relevante ley. No obstante, el TC ha identificado recientemente los parámetros que han de permitir calificar la adecuación del ejercicio de la disconformidad gubernamental en función de su repercusión en las cuentas. Además, ha asignado a los órganos rectores de las Cámaras el control formal y material del referido veto, en ausencia de previsiones reglamentarias específicas, con objeto de garantizar la transparencia y previsibilidad del ejercicio por todas las partes de la función legislativa presupuestaria.

Palabras clave: ley de presupuestos, veto presupuestario, procedimiento legislativo presupuestario, participación política.

Resum

La facultat de «veto pressupostari» de l'Executiu (art. 134.6 CE) es troba orientada a la preservació per part d'aquest de la integritat i coherència del seu programa econòmic. La doctrina constitucional ha declarat tradicionalment que la intervenció dels parlamentaris en el procediment legislatiu pressupostari no ha de fracturar, sense conformitat governamental, la confiança de que és dipositari el Govern mitjançant aquesta rellevant llei. No obstant això, el TC ha identificat recentment els paràmetres que han de permetre qualificar l'adequació de l'exercici de la disconformitat governamental en funció de la seva repercussió en els comptes. A més, ha assignat als òrgans rectors de les cambres el control formal i material del referit veto, en absència de previsions reglamentàries específiques, a fi de garantir la transparència i previsibilitat de l'exercici per totes les parts de la funció legislativa pressupostària.

Paraules clau: llei de pressupostos, vet pressupostari, procediment legislatiu pressupostari, participació política.

Abstract

The Executive's "budgetary veto" faculty (Article 134.6 CE) is oriented towards the preservation by the latter of the integrity and coherence of its economic program. The constitutional doctrine has traditionally declared that the intervention of parliamentarians in the budgetary legislative procedure should not break, without governmental agreement, the confidence that the Government is depositary through this relevant law. However, the TC has recently identified the parameters that allow us to qualify the adequacy of the exercise of government disagreement based on its impact on the accounts. In addition, it has assigned to the governing bodies of the chambers the formal and material control of the aforementioned veto, in the absence of specific regulatory provisions, in order to guarantee the transparency and predictability of the exercise by all parties of the budgetary legislative function.

Keywords: budget law, budget veto, budgetary legislative procedure, political participation.

Sumario

- I. Introducción
- II. Caracterización constitucional de la ley anual de presupuestos como programa económico del Gobierno
- III. La potestad del Ejecutivo habilitada en el artículo 134.6 de la Constitución
 1. Alcance y justificación
 2. El «veto presupuestario» y la preservación de los derechos de participación política de los representantes
 3. El «veto presupuestario» en el ámbito autonómico
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

I. Introducción

El pasado 11 de febrero de 2019, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional (TC) pronunció la Sentencia (STC), por la que estimó el recurso de amparo, presentado por diversos diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso de los Diputados, contra diversos acuerdos de la Mesa de esa Cámara que rechazaban someter al Pleno una proposición de ley, presentada por dicho grupo, por haber ejercido el Gobierno la potestad de «veto presupuestario» que le otorga el artículo 134.6 de la Constitución Española (CE). En concreto, la aludida iniciativa legislativa proponía la modificación del Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la ley del Estatuto de los Trabajadores, al objeto de fortalecer la negociación colectiva en la regulación de las relaciones laborales.¹

A lo largo de 2018, el TC ya había emitido otras cuatro resoluciones relativas al mismo precepto constitucional [sentencias del TC (SSTC) 34/2018, 44/2018, 94/2018 y 139/2018], lo que, en nuestra opinión, indica la relevancia del inusitado interés doctrinal adquirido por un precepto que, pese a su dilatada praxis parlamentaria, sólo había sido objeto de dos sentencias con anterioridad, ambas de 2006 (SSTC 223/2006 y 242/2006),² si bien es cierto que los asuntos dirimidos

1 BOCG – Congreso de los Diputados núm. 137-2, 13.10.2017 i BOCG – Congreso de los Diputados núm. 256-1, 7.05.2018. Se puede seguir su tramitación en el siguiente enlace: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas/PropLey?_piref73_1335476_73_1335473_1335473.next_page=/wc/servidorCGI&CMD=VERLST&BASE=IW12&PIECE=IWA2&FMT=INITXD1S.fmt&FORM1=INITXLBA.fmt&QUERY=%28proposicion+adj2+ley%29.tipo.&DOCS=109-109

2 Cabe recordar que, en su Auto (ATC) 240/1997, el Alto Tribunal había resuelto con anterioridad un recurso que, incidentalmente, aludía al «veto presupuestario» en el ámbito autonómico. No obstante, en este caso se debatía la demanda de amparo instada por el Grupo Parlamentario Socialista en la Asamblea de Extremadura contra sendos Acuerdos de la Mesa de dicha Cámara que, primero, declaraban extemporánea la disconformidad de la Junta de Extremadura a la tramitación de la proposición de Ley del Tribunal de Cuentas por implicar aumento de los créditos presupuestarios, al haber transcurrido el plazo establecido reglamentariamente; y, después, desestimaban la solicitud de reconsideración formulada por el mismo grupo parlamentario. El pronunciamiento del ATC inadmitió a trámite la demanda de amparo a partir de considerar, en síntesis, que se trataba de una controversia relativa a un *interna corporis acta* que, en cualquier caso, no lesionaría ningún derecho fundamental

en las diversas sentencias referidas tenían una naturaleza diversa.³ Volveremos más adelante sobre el contenido preciso de todas ellas.

En todo caso, es importante resaltar desde ahora que todas estas controversias expuestas, y la jurisprudencia constitucional que se deriva, venían a referirse al mismo fondo material esencial: la afectación que comporta el «veto presupuestario» gubernamental ex artículo 134.6 CE sobre los derechos fundamentales de participación política que configuran el *ius in officium* de los miembros de las Cámaras legislativas (art. 23.2 CE), y el margen de apreciación de que disponen las Mesas de los Parlamentos en defensa de esos derechos frente al ejercicio de dicho privilegio por parte del Ejecutivo. No se trata, pues, de cuestiones menores en nuestro derecho parlamentario, por lo que todo aconseja acoger la referida doctrina con el interés que merece una jurisprudencia que complementa y aclara el sentido de cualquier precepto constitucional conectado con el núcleo de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Por añadidura, es necesario referirse también al interés coyuntural que presentan las cuestiones referidas al «veto presupuestario». Así, como ha venido señalando la mejor doctrina (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 11; Giménez Sánchez, 2017: p. 79), la fragmentación política del cuerpo de representantes que integran la asamblea legislativa y, en consecuencia, la dificultad de construir mayorías sólidas que den apoyo al Gobierno, aumenta las probabilidades de conflictos interinstitucionales entre la Cámara y el Ejecutivo a propósito, sobre

de los demandantes, que en este acto actuaban más en defensa de la postura de la Junta de Extremadura que de los derechos de los representantes de la citada asamblea (FJ 4), sin incorporar en su argumentación razonamientos en profundidad sobre el contenido del «veto presupuestario».

3 Así, los pronunciamientos de 2006 resolvieron controversias de ámbito autonómico: un recurso de inconstitucionalidad sobre la reforma del reglamento de la Cámara legislativa extremeña (STC 223/2006) y un recurso de amparo contra una decisión de la Mesa del Parlamento Vasco (STC 242/2006); por su parte, los de 2018 resolvieron dos conflictos de atribuciones [art. 73 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC)] planteados por el Gobierno del Estado contra acuerdos de la Mesa del Congreso (SSTC 34/2018 y 44/2018), y otros tantos recursos de amparo planteados por grupos parlamentarios contra acuerdos del mismo órgano de la Cámara (SSTC 94/2018 y 139/2018).

todo, de maniobras de bloqueo a la tramitación de iniciativas, tanto si son gubernamentales como si son impulsadas por los representantes.⁴

A nuestro parecer, contribuyen a esta tendencia, cuando menos, dos factores: por un lado, el hecho de que la ausencia de una cohesionada mayoría parlamentaria que garantice el respaldo al Gobierno supone introducir incentivos que alientan a las minorías a la presentación de proposiciones de ley sobre materias controvertidas que pueden resquebrajar la mayoría gubernamental; por otro lado, en estas mismas condiciones, la constatación del uso —y las consecuencias inherentes— de las prerrogativas de que dispone el Ejecutivo en el empleo de esta potestad en orden a evitar debates legislativos sobre cuestiones en las que tenga un incierto control del resultado de la votación final. Y ello es relevante en el caso examinado pues, previsiblemente, la próxima correlación de fuerzas políticas, por lo menos la resultante del inminente ciclo electoral, parece que va a conservar esas notas de atomización política y de multipartidismo, tanto en el ámbito estatal como en el autonómico, con lo que no parece descartable la persistencia de un alto nivel de litigiosidad a propósito de la aplicación del «veto presupuestario».

En este sentido, resulta de especial interés proceder a un análisis de conjunto de la jurisprudencia constitucional sobre la materia y proponer, a partir del mismo, algunas posibles vías para delimitar con mayores garantías el ejercicio de la función legislativa presupuestaria de los representantes, al tiempo que los cauces necesarios para preservar la disponibilidad exclusiva del presupuesto en curso por parte del Gobierno, extremo que aparece configurado de forma indubitada en la Norma Fundamental.

4 Como confirmación empírica de esta situación, debe recordarse que desde el principio de la XII Legislatura de las Cortes Generales (el 19 de julio de 2016), en una situación de fragmentación política del Congreso de los Diputados similar a la de la XI Legislatura, que hizo imposible la elección de un presidente del Gobierno y determinó la inaudita brevedad de la misma (13 de enero de 2016 a 3 de mayo de 2016), hasta junio de 2018, el Gobierno ejerció la potestad del artículo 134.6 CE en 49 ocasiones, una cifra ciertamente significativa en el contexto de las once legislaturas anteriores.

II. Caracterización constitucional de la ley anual de presupuestos como programa económico del Gobierno

Sabido es que el artículo 134 CE constitucionaliza determinados aspectos de orden formal y material relativos al proceso de formulación, aprobación y modificación de los presupuestos generales del Estado,⁵ así como a la creación de nuevos tributos. En particular, y por lo que aquí interesa, diremos que el precepto pretende configurar una clara distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo sobre la materia, un verdadero «sistema de contrapoderes» (STC 34/2018 FJ 6), en el que se otorga al Gobierno el monopolio no sólo de la iniciativa presupuestaria,⁶ sino también de la disponibilidad sobre la reforma y la ejecución del presupuesto. Para ello, el Texto constitucional dota la ley de presupuestos de un carácter singular, pues se halla sometida a un procedimiento de tramitación específico y se sitúa en una posición diferenciada en el sistema de fuentes del Derecho, a partir del principio de separación o de competencia,⁷ que determina su contenido preciso

5 Fuera de este artículo de la Norma Fundamental, pero con el anclaje del reformado artículo 135 CE [vid. *Boletín Oficial del Estado* (BOE) de 27.09.2011], la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, añadió un substantivo elemento al proceso de elaboración presupuestaria al establecer, con carácter previo a la formulación de las cuentas públicas, el debate y aprobación del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se fijan los objetivos de estabilidad presupuestaria y de deuda pública («techo de gasto»), referido a los tres ejercicios siguientes al corriente (art. 15). Dicha práctica, que con diferentes versiones se había incorporado *de facto* al proceso presupuestario español, emana de las progresivas medidas de control *ex ante* sobre los marcos financieros públicos de los Estados miembros impuestas por las autoridades europeas en el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria. Se iniciaron con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (Consejo Europeo de Ámsterdam, 1997) y, tras las turbulencias de los mercados financieros derivadas de la crisis de 2008, se reforzaron con el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria (vid. Ley Orgánica 3/2012, de 25 de julio, por la que se autoriza su ratificación por España, BOE de 26.07.2012) y un conjunto de reglamentos europeos aprobados entre 2011 y 2013.

6 Como se recordará, el artículo 2.5 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular vino a reforzar ese monopolio al añadir las materias relativas a la planificación económica general (art. 131 CE) y a la formulación presupuestaria (art. 134.1 CE) a las ya expresamente excluidas del empleo de este instituto por el artículo 87.3 CE.

7 La doctrina constitucional ha sido muy explícita sobre el particular: «la relación entre la ley de presupuestos generales del Estado y las restantes leyes ordinarias, entre las que se cuenta la ley impugnada, se desenvuelve en términos del principio de competencia. La ley de

y exclusivo, completamente «fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica» (STC 136/2011, FJ 4).⁸

En síntesis, puede decirse que la doctrina constitucional consolidada (por todas, las SSTC 34/2018, 44/2018, 94/2018 y 139/2018) ha caracterizado la singularidad de la ley presupuestaria a partir de los siguientes extremos: (1) la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria corresponde en exclusiva al Gobierno; (2) la ejecución del presupuesto corresponde igualmente al Ejecutivo; (3) compete a las Cortes Generales su aprobación; (4) la autorización del Parlamento tiene un plazo de vigencia constitucionalmente limitado, de acuerdo con el principio de anualidad, lo que la reviste de una naturaleza de ley temporal (por todas, SSTC 32/2000, FJ 2; 109/2001, FJ 5; 67/2002, FJ 3 y 3/2003, FJ 5), sin perjuicio de que ese plazo de vigencia resulte prorrogado; (5) su contenido queda acotado tanto positivamente, al establecerse las exigencias de unidad y universalidad del detalle de los gastos (incluidos los fiscales) e ingresos del sector público estatal, como negativamente, con las limitaciones específicas relativas a la materia tributaria (art. 134.7 CE), «así como, en general, con la interdicción de incluir en la Ley materias no directamente vinculadas con el presupuesto» (STC 34/2018, FJ 6); y (6) tras su aprobación por las Cortes, la incidencia sobre el volumen del gasto público autorizado y de los ingresos estimados se reserva en exclusiva al Ejecutivo, el cual podrá ejercerla

«bien de forma positiva, presentando proyectos de ley con incidencia en el mismo (art. 134.5 CE), bien de forma negativa, no prestando su conformidad a la tramitación de proposiciones de ley o enmiendas que supongan una alteración del mismo, en forma de aumento de créditos o disminución de ingresos (art. 134.6 CE).

Estas potestades, que son exclusivas del Gobierno, no se proyectan

presupuestos generales del Estado es una norma directamente vinculada a la Constitución que le ha encomendado una regulación en términos exclusivos» (STC 136/2011, FJ 4; reiterado en la STC 34/2018, FJ 6).

⁸ Para una exposición más detallada sobre «la función presupuestaria como función parlamentaria autónoma», *vid.* Giménez Sánchez (2008: pp. 69-103).

sobre cualquier norma, sino que se encuentran lógicamente vinculadas al presupuesto aprobado por el Parlamento y, por ello mismo, sujetas a los límites indicados en el artículo 134 CE» (STC 44/2018, FJ 4, con referencia a la STC 34/2018, FJ 6).

A partir de aquí, debemos añadir que existe hoy una generalizada coincidencia entre la doctrina constitucional y la académica (Giménez Sánchez, 2008: pp. 30-31) respecto a que, en el actual modelo constitucional, el presupuesto es, esencialmente, el plan de actuación económica del Ejecutivo, si bien no es menos cierto que algunas sentencias del Alto Tribunal han reivindicado, ni que sea tangencialmente, el rol de la ley de presupuestos como

«clave del parlamentarismo por constituir la institución en que históricamente se han plasmado las luchas políticas de las representaciones del pueblo (Cortes, Parlamentos o Asambleas) para conquistar el derecho a fiscalizar y controlar el ejercicio del poder financiero: primero, respecto de la potestad de aprobar los tributos e impuestos; después, para controlar la administración de los ingresos y la distribución de los gastos públicos» (STC 3/2003, FJ 3; recordada en la STC 34/2018, FJ 6).⁹

Sea como fuere, no hay duda sobre el criterio constitucional consolidado acerca del carácter de la ley presupuestaria como «norma singular por su vinculación inmediata con la propia función del Gobierno, a quien corresponde la dirección y orientación de la política económica» [STC 27/1981, FJ 2; reiterada en otras muchas, por todas, SSTC 76/1992, FJ 4 a), 223/2006, FJ 5, y 206/2013, FJ 2].

Con todo, lo anterior no colisiona, por supuesto, con el papel definitivo que corresponde al Parlamento como conformador final

9 A pesar de los precedentes históricos del derecho español citados en el pronunciamiento del TC mencionado, el procedimiento constitucional actual para la tramitación legislativa no guarda puntos de conexión con sistemas de proceso presupuestario legislativo como el de Estados Unidos, a partir de la *Congressional Budget and Impoundment Control Act* de 1974. Para una exposición detallada del mismo, así como del intento de recuperar espacio en materia de decisión presupuestaria por parte del poder Ejecutivo presidencial a través de la *Line Item Veto Act* (1996), finalmente anulada por el Tribunal Supremo (*Clinton vs. City of New York*, 524 U.S. 417, 1998), *vid.* Giménez Sánchez (2008: pp. 105-154).

de la norma presupuestaria que, como todo texto legislativo, se encuentra sometido al procedimiento de enmienda, en sus condiciones específicas, y al requisito de aprobación final por parte de la Cámara.¹⁰ Ni tampoco excluye, naturalmente, la potestad de control parlamentario del presupuesto, que no se constriñe a la mera fiscalización de las cuentas, sino que idealmente debería desplegar su escrutinio político al conjunto de la actuación financiera del Ejecutivo.¹¹ El contenido del artículo 134 CE ha sido reflejado y, en algunos extremos desarrollado, en la esfera estatal, en los Reglamentos de las Cortes Generales [arts. 111, 126 y 133 a 135 del Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) y 148 a 151 del Reglamento del Senado (RS)], además de en diversas leyes sectoriales.

Como ha recordado la propia doctrina constitucional (STC 34/2018, FJ 6), la opción del constituyente español no resulta insólita en el conjunto de ordenamientos constitucionales de los países de la Unión

10 No toda la doctrina académica ha estado de acuerdo con la caracterización del presupuesto como plan económico del gobierno, incluso con posterioridad a la STC 223/2006, donde el TC se pronuncia de forma inequívoca en este sentido. Para este sector «es perfectamente posible que el Parlamento, mediante la enmienda del elaborado por el Ejecutivo, apruebe un presupuesto que no responda al programa de gobierno de este y, sin embargo, a pesar de ello, no cabe duda de que el presupuesto seguirá siendo vehículo de dirección de la política económica y que esta seguirá correspondiendo al Gobierno» (Marrero 2007: p. 316), con lo cual concluye que «la aprobación de un presupuesto nada tiene que ver, en estrictos términos técnico-jurídicos, con el otorgamiento por el Parlamento de su confianza al Gobierno. Por el contrario, simplemente supone la conformidad o no, o en mayor o menor medida, con un determinado programa económico y, en definitiva, la fijación parlamentaria del que se considere procedente, cuyo desarrollo o ejecución corresponderá al Gobierno en ejercicio de su función de dirección política y económica» (Marrero, 2007: p. 320). Sin embargo, este razonamiento, parece obviar el hecho de que, aunque la ley de presupuestos finalmente aprobada por la cámara legislativa fuese absolutamente diferente del proyecto remitido por el ejecutivo, situación que sólo cabe plantear en un plano estrictamente teórico, su aceptación por parte del gobierno (renunciando, por tanto, a ejercer lo previsto en el artículo 128 RCD) significaría, también, la asunción de las cuentas públicas de la cámara como propias, algo que sí expresa la segunda parte del razonamiento.

11 Sobre el particular, una parte de la doctrina ha venido expresando su decepción ante la falta de instrumentos técnicos pertinentes para asegurar un control parlamentario de todas las fases del ciclo presupuestario que trascienda la actual componente formalista que ha adquirido esta función en las Cámaras legislativas españolas (Giménez Sánchez, 2008: pp. 367-379), carencia que puede haber empezado a revertirse con la creación de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales (Ley 37/2010, de 15 de noviembre)

Europea. Cabe encontrar aquí la firme influencia en esta materia de la Constitución francesa de la V República de 1958 (art. 40) y de la Ley Fundamental de Bonn de 1949 (art. 113). Tampoco, como referiremos en el siguiente apartado, es ajena a la tradición histórica del derecho español, donde el vigente artículo 134 CE encuentra claros precedentes en los artículos 107 y 108 de la Constitución de 1931 y, de forma todavía más patente, en el artículo 54 de la Ley Orgánica del Estado de 1967.

III. La potestad del Ejecutivo habilitada en el artículo 134.6 de la Constitución

1. Alcance y justificación

Es en el contexto que acabamos de exponer —de preeminencia clara del criterio gubernamental en relación a la proposición, modificación y ejecución del presupuesto— donde debe insertarse la prerrogativa de «veto presupuestario» que se otorga al Ejecutivo ex artículo 134.6 CE. Así las cosas, y antes de nada, conviene subrayar que la expresión «veto presupuestario» trasciende el carácter de mera simplificación pragmática de su contenido conceptual, para devenir una descripción ajustada a la literalidad de las características y los efectos que implica su aplicación. Por lo que respecta a estos últimos, la aceptación por parte de la Mesa de la Cámara de una disconformidad gubernamental, expresada de acuerdo con lo previsto en el correspondiente Reglamento, supone la inmediata expulsión de la iniciativa parlamentaria afectada del cauce ordinario de tramitación (Pérez Jiménez, 1981: p. 156), quedando como único recurso la apelación jurisdiccional.¹²

12 De hecho, de los siete pronunciamientos específicos del TC sobre el «veto presupuestario», cuatro se instaron como recurso de amparo promovidos por otros tantos grupos parlamentarios contra bloqueos parlamentarios de iniciativas derivados de ésta potestad del Ejecutivo. Así, la STC 242/2006 resolvió el recurso de amparo instado por diversos diputados del Grupo Parlamentario Popular Vasco contra los acuerdos de la Mesa del

Efectivamente, la concreta e imperativa dicción del precepto constitucional dio lugar a una temprana interpretación doctrinal en el sentido de que el privilegio gubernamental ex artículo 134.6 CE suponía una facultad discrecional de bloquear, manifestando su disconformidad y argumentado la misma, la tramitación parlamentaria de cualquier enmienda o proposición de ley. Una parte de este sector doctrinal interpretó, además, que se trataba de «una facultad no condicionada, no sujeta a arbitraje o control *a posteriori* alguno: a la Mesa de la Cámara no le queda, en caso de que el Ejecutivo manifieste su disconformidad, más que denegar la tramitación de la Proposición de Ley» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 20),¹³ una suerte de

Parlamento Vasco que inadmitieron a trámite la proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular Vasco sobre modificación del art. 133 del Decreto Legislativo 1/1994, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes sobre régimen presupuestario de la Comunidad Autónoma, mediante la cual se pretendía modificar el régimen de recursos aportados por las Diputaciones Forales a la hacienda del Gobierno vasco en caso de prórroga presupuestaria. Por su parte, la STC 94/2018 se instó mediante la petición de amparo del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea del Congreso de los Diputados contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados mediante los cuales se resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley para el cierre de las centrales nucleares instaladas en España que dicho grupo parlamentario había presentado para su toma en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados. También la STC 139/2018, se derivó del recurso de amparo intimado por el Grupo Parlamentario Socialista del Congreso de los Diputados contra los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados en los que se resolvió la no procedencia de someter la proposición de ley sobre la modificación de la regulación de la unidad de convivencia en determinadas situaciones, a efectos del acceso y mantenimiento en el percibo de las pensiones de la Seguridad Social en su modalidad no contributiva. Finalmente, debe citarse la STC de la Sala Segunda de 11 de febrero de 2019, ya expuesta al inicio de este artículo. El Alto Tribunal desestimó el recurso en el caso de la sentencia de 2006, mientras que sí lo aceptó en los otros tres pronunciamientos.

13 Ciertamente, el artículo 111.2 RCD asigna a la Ponencia de un proyecto de ley la facultad de discernir y remitir al Gobierno aquellas enmiendas que «supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios», pero ello no excluye la potestad del Ejecutivo de manifestar su disconformidad, por estos motivos y con los mismos efectos, «en cualquier momento de la tramitación» (art. 111.4 RCD). Por otro lado, la dicción del artículo 151.5 del RS, el cual atribuye al «Presidente del Senado la resolución de las controversias sobre la calificación de las proposiciones de ley y enmiendas, y la de los incidentes que puedan surgir en el procedimiento» relativo a la aplicación de la potestad del artículo 134.6 CE admite una lectura que conferiría a dicha figura parlamentaria un poder mediador frente a la disconformidad del Gobierno, pero lo cierto es que dicha interpretación vaciaría de contenido la pretensión del constituyente al promulgar el mencionado precepto.

liberum veto (Aragón Reyes, 2007: p. 25), contra el cual no cabe otro control que el político, como es natural por la sede en la que se opera, y el jurisdiccional ante los posibles usos abusivos del privilegio del Gobierno.¹⁴ Con todo, estas lecturas han quedado considerablemente matizadas, como veremos seguidamente, por la reciente jurisprudencia constitucional.

Antes, sin embargo, conviene recordar el alcance de la potestad del Ejecutivo ex artículo 134.6 CE, tal y como se concreta en la reciente doctrina constitucional (por todas, STC 44/2018, FJ 5), en relación a tres aspectos específicos. En primer lugar, se ha precisado su alcance objetivo. Pues, ciertamente resulta difícil imaginar iniciativas legislativas de las que no se deriven, siquiera indiciaria o hipotéticamente, repercusiones sobre las cuentas públicas, por lo que el Tribunal ha considerado necesario, para evitar los efectos limitadores sobre la capacidad de iniciativa legislativa de los representantes en las Cámaras derivados de una aplicación extensiva del «veto presupuestario», constreñir la invocación del artículo 134.6 CE «a aquellas medidas cuya incidencia sobre el presupuesto del Estado sea real y efectiva» (STC 44/2018, FJ 5), esto es, un impacto económico cuantificable sobre alguna política pública establecida en el presupuesto en curso (Alonso García, 2018: p. 134).

En segundo lugar, el presupuesto en vigor es el marco en relación al cual debe evaluarse el «aumento de los créditos o disminución de los ingresos» que, eventualmente, puedan derivarse de las proposiciones legislativas. Pero, aunque este extremo parece derivarse de forma inequívoca de la literalidad del precepto constitucional que examinamos, y ya había sido objeto de un amplio consenso doctrinal desde bien temprano (Pérez Jiménez, 1981: p. 144; García Morillo y Pérez Tremps, 1998: pp. 20-21), se ha suscitado, sin embargo, la controversia sobre si la conexión de las cuentas públicas en curso

14 Para un análisis más detallado de los efectos inherentes a la potestad del Ejecutivo atribuida por el artículo 134.6 en este enfoque doctrinal, *vid.* García Morillo y Pérez Tremps (1998: pp. 19-23).

con los «escenarios presupuestarios plurianuales» (art. 26 y ss. de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, general presupuestaria) podía ser invocada por el Ejecutivo para justificar el «veto presupuestario»¹⁵. En ese sentido, aunque la doctrina constitucional reconoce que tal conexión puede producirse efectivamente, ello «no desnaturaliza el carácter anual del presupuesto (art. 134.2 CE), por lo que el ejercicio por el Gobierno de la potestad del artículo 134.6 CE ha de entenderse restringido, igualmente, a las proposiciones o enmiendas que afecten al presupuesto del ejercicio en curso» (STC 44/2018, FJ 5).

En efecto, el Tribunal argumentó esta interpretación restrictiva a partir de un lógico y sólido criterio sobre el contenido material de dichos «escenarios»:

«El establecimiento de determinados objetivos de estabilidad para "escenarios presupuestarios plurianuales", inmediatamente posteriores a los de un presupuesto en vigor, carecen de las características propias de la ejecución presupuestaria (por ejemplo, de partidas de gasto que hayan sido ya autorizadas por la ley de presupuestos correspondiente), y su eficacia se limita a determinar el marco en el que deberán elaborarse los presupuestos de ejercicios

15 La utilización, por parte de los grupos parlamentarios de una cláusula que difería los efectos presupuestarios de una proposición de ley para ejercicios futuros al de su presentación ha sido un recurso habitual para intentar eludir el «veto presupuestario». Así, por ejemplo, la Mesa del Congreso de los Diputados admitió a trámite, con fecha 28.02.2017, una proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea con el objeto del cierre de las centrales nucleares instaladas en España. Entre otras disposiciones, la proposición de ley establecía (disposición final tercera) que «[e]sta ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el "Boletín Oficial del Estado", excepto las medidas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto del ejercicio en curso, que entrarán en vigor en el ejercicio presupuestario siguiente». El informe del Gobierno argumentando su disconformidad en innovación del artículo 134.6 CE, se afirma que en el mismo «subyace la evidente intención de sustraer la tramitación de la proposición de ley a la conformidad del Gobierno resultante del artículo 134.6 de la Constitución» y apela a que la iniciativa considerada «debe, cuando menos entenderse referida a un escenario presupuestario plurianual con vigencia para tres ejercicios al que debe sujetarse la acción de Gobierno, y este a su vez en el objetivo de estabilidad presupuestaria que, con idéntica vigencia, fija el Gobierno y somete a la aprobación de las Cortes Generales» [reproducido en la STC 94/2018, Antecedentes 2 b)]. El fallo del Tribunal en éste caso otorgó el amparo solicitado.

siguientes. Pero, ni las partidas de gasto, ni tampoco las específicas perspectivas de ingresos presupuestarios quedan concretadas y mucho menos autorizadas a su ejecución en aquel escenario de futuro» [STC 94/2018, FJ 7 c)].

Finalmente, en lo que respecta al alcance de la potestad del «veto presupuestario», es necesario referirse a que la incidencia presupuestaria reputada por el Gobierno de una iniciativa parlamentaria debe identificarse en unos términos directos, precisos e inmediatos, es decir, que en la justificación de su disconformidad debe identificar «adecuadamente las concretas partidas presupuestarias que se verían directamente afectadas, de las contenidas en el presupuesto en vigor» (STC 44/2018, FJ 5). No en vano, el fundamento de la legitimación de la prerrogativa gubernamental deriva, según el Tribunal, de la función instrumental de éste para «salvaguardar el propio plan presupuestario; esto es, el contenido mínimo, necesario e indisponible de toda Ley de presupuestos, que está constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos» (STC 44/2018, FJ 5).

Por otra parte, cuanto a la identificación de los créditos contenidos en el presupuesto, mediante una exégesis histórica del actual artículo 134.6 CE, Pérez Jiménez (1981: pp. 142-144) se mostró extremadamente crítico con la sustitución de la palabra «gastos», contenida en la redacción primigenia del texto, por el término «créditos», mediante la cual sólo se consiguió «introducir falsos tecnicismos que desvirtúan la interpretación de la norma» (p. 143). A su juicio, claramente, la pretensión del constituyente era evitar iniciativas legislativas que implicasen un aumento de gastos por encima del techo presupuestario autorizado. Y, en apoyo de su razonamiento, expuso la excepcionalidad que podría suponer, para la práctica parlamentaria, una proposición de ley sobre cualquier política pública que contemplase expresamente su repercusión en términos de incremento de créditos para satisfacer los gastos necesarios de su aplicación. Lo cual no implica, por supuesto, la inexistencia de los mismos, sin descartar, tampoco, y por ejemplo, que los efectos de la sustitución de una política por otra

derivada de la iniciativa legislativa propuesta pudiese ser atendida de forma suficiente con los créditos presupuestarios en vigor.

Así pues, interpretado con el alcance derivado de estos tres parámetros (incidencia real y efectiva sobre los gastos o los ingresos públicos, vinculación con en el presupuesto vigente e identificación de los créditos concretos contenidos en él que resultan afectados), parece que el «veto presupuestario» prevenido por la Carta Magna ejerce con plena eficacia la función instrumental que la mayor parte de la doctrina constitucionalista le atribuye como garante de la coherencia de la ley de presupuestos, cuya aprobación corresponde a la propia Cámara legislativa, así como la exclusiva responsabilidad del Gobierno sobre su ejecución, estableciendo un cortafuegos para aquellas maniobras de grupos parlamentarios que, con orientaciones demagógicas, y «no reparando en gastos ni en efectos económicos, pudiesen pretender la satisfacción de objetivos partidistas» (García Morillo y Pérez Tremps, 1998: p. 18). Ello no obstante, la posición monopolística del Ejecutivo en lo que respecta a la disposición del presupuesto que establece el conjunto del artículo 134, precisa necesariamente, junto al instrumento del «veto presupuestario», del complemento del artículo 134.5 CE mediante el cual se impide

«[q]ue cualquier norma modifique, sin límite alguno, la autorización por el Parlamento de la cuantía máxima y el destino de los gastos que dicha ley establece. Por el contrario, la alteración de esa habilitación y, en definitiva, del programa político y económico anual del Gobierno que el presupuesto representa, sólo puede llevarse a cabo en supuestos excepcionales, concretamente cuando se trate de un gasto inaplazable provocado por una circunstancia sobrevenida. Admitir lo contrario, esto es, la alteración indiscriminada de las previsiones contenidas en la Ley de presupuestos por cualquier norma, supondría tanto como anular las

exigencias de unidad y universalidad presupuestarias contenidas en el art. 134.2 CE» (STC 3/2003, FJ 5).¹⁶

Así las cosas, se interpreta la previsión constitucional del «veto presupuestario» como una expresión coherente del reforzado parlamentarismo racionalizado o «parlamentarismo estructurado» como lo denominan más específicamente algunos sectores de la doctrina académica,¹⁷ la cual vendría a garantizar que «[...] una vez aprobado el Presupuesto por la Cámara, la dirección y ejecución del mismo queda en manos del Gobierno, sin que el Parlamento pueda, sin la aquiescencia del Gobierno, modificarlo o desfigurarlo a lo largo de su vigencia anual» (Aragón Reyes, 2007: p. 24). Es en esta lógica que García Morillo y Pérez Tremps (1998: pp. 15-17) argumentaron lo que luego, tras su adopción por la doctrina constitucional, sería conocido como la teoría de la «doble confianza»:

«[E]n los sistemas modernos, a cuyo patrón responde el nuestro, se reconoce que la actuación del poder Ejecutivo trasciende, con mucho, de la de un mero mandatario de la Asamblea o Parlamento: corresponde a estos órganos la dirección de la política, para lo que cuentan con la confianza de la Cámara de la que emanaron, en tanto no les sea retirada a través de los mecanismos jurídicamente previstos, y sólo de ellos. (...) Dicho de otra forma, las Cámaras pueden no investir a un presidente si no les satisface el programa

16 Conviene recordar, no obstante, que los actuales artículos 134.5 y 134.6 estaban integrados en uno sólo en el proyecto de Constitución (en aquel momento, el art. 128.5), y que su segregación fue consecuencia de una enmienda del entonces senador Fuentes Quintana que, sin embargo, no logró hacer prosperar el texto íntegro de su propuesta ni tampoco la ordenación concreta de los diversos apartados, lo cual tuvo cierta trascendencia en el sentido final del artículo constitucional (Giménez Sánchez, 2017: pp. 83-84). El texto propuesto por el profesor Fuentes Quintana extendía el alcance del «veto presupuestario» a la propia tramitación del proyecto de presupuestos, cuestión sobre la que temprana doctrina constitucional mostró un criterio algo dubitativo (STC 27/1981, FJ 2) y una aplicación que algún sector de la doctrina consideró conveniente, aunque difícilmente derivable de la actual redacción constitucional ni de la actual práctica parlamentaria (Pérez Jiménez 1981: pp. 139-141), mientras que otro sector ha expresado opiniones claramente contrarias (Escribano, 2008: pp.80-81; Giménez Sánchez, 2017: pp. 84-85).

17 Sobre este concepto, *vid.* las referencias clásicas de Molas (1989) y García Morillo (1991: pp. 120-126), más recientemente Astarloa Huarte-Mendicoa (2017: pp. 140 y ss).

económico que propone, o removerlo si no les place su gestión al respecto; pueden, también, aprobar los Presupuestos que estimen convenientes, pero lo que no pueden hacer es impedir al Ejecutivo que dirija la política económica que crea conveniente o imponerle —sino a través de los Presupuestos— su propia política económica».

El TC se pronunció en un sentido muy similar en su primera sentencia específica sobre el «veto presupuestario» al proclamar que: «La ejecución de un presupuesto en curso supone la verificación de dos confianzas: de un lado la obtenida por el Gobierno con la investidura de su Presidente; de otro la concedida específicamente por la Cámara a su programa anual de política económica. Así como la primera sólo se pierde en los casos expresamente establecidos (con el éxito de una moción de censura o el fracaso de una cuestión de confianza), la segunda se conserva a lo largo del período de vigencia natural (o prorrogada) del presupuesto, de suerte que el Gobierno puede pretender legítimamente que las previsiones económicas en él contenidas se observen rigurosamente en el curso de su ejecución» (STC 223/2006, FJ 5).¹⁸

En este sentido, parte de la doctrina académica asignó al «veto presupuestario» un papel relevante como refuerzo del principio de anualidad al exigir «un acto de coherencia por parte de un Parlamento que ya ha ejercido sus facultades de decisión al aprobar el Presupuesto, por lo que en un momento posterior solo se le exige no cambiar las reglas a mitad de la partida» (Giménez Sánchez, 2017: p. 95; en el mismo sentido, *vid.* Marrero, 2007: pp. 321-322). Esta lectura, aunque no ha sido descartada por la reciente doctrina constitucional, ha sido desplazada a una posición secundaria, afirmando que en la justificación del instituto del «veto presupuestario»

18 La condición de magistrado del TC de Pérez Tremps en el momento de emitirse esta sentencia no puede considerarse determinante de la argumentación del TC, pues no pudo ejercer en este asunto otra magistratura que la de la autoridad y la convicción a través de sus anteriores escritos académicos sobre la materia, ya que solicitó «abstenerse en el conocimiento del [...] procedimiento y en todas sus incidencias» (STC 223/2006, Antecedentes 19).

«[l]o determinante es la función misma que cumple el presupuesto como herramienta para el desempeño de la labor que constitucionalmente le está atribuida al Gobierno en el artículo 97 CE. Por ello, en suma, la función del artículo 134.6 CE es salvaguardar la propia función del presupuesto; de ahí que la potestad contenida en el artículo 134.6 CE deba entenderse como un mecanismo que consiente al Gobierno defender su legítimo ámbito de actuación constitucionalmente previsto [STC 34/2018, FJ 7 b)].

Y aunque las teorías de derecho político sobre el parlamentarismo racionalizado español apunten, como hemos visto, a una relativa optimización en lo que respecta a la distribución de poderes en materia presupuestaria que establece el Texto constitucional, no puede ignorarse que tanto el monopolio gubernamental en relación a la iniciativa y la disponibilidad de este instrumento, como la concreta figura del «veto presupuestario», entroncan directamente con la consuetudinaria desconfianza sobre la presunta tendencia a la liberalidad por parte de los representantes de la Cámara, en relación al erario público, cuando de atender a sus respectivas «clientelas» legitimadoras se trataba; algo presente por otra parte en el conjunto de los sistemas parlamentarios de la Europa continental desde el siglo XIX. En este punto, conviene recordar que el derecho parlamentario español cuenta con antiguos precedentes limitadores en este sentido, por lo menos desde 1883, aunque su formalización en los Reglamentos de las Cámaras se retrasó hasta 1918, coincidiendo con la práctica de otros Estados europeos, la mayoría de los cuales procedieron en este sentido durante el período de entreguerras (Pérez Jiménez, 1981: pp. 111-114).

Como hemos referido antes, la Constitución de 1931 estableció severas limitaciones a la capacidad de enmienda con repercusión presupuestaria de los representantes del Congreso.¹⁹ Sin embargo, el precedente más claro del actual instituto del «veto presupuestario»,

¹⁹ Concretamente, su artículo 108 requería que las enmiendas a los presupuestos que implicasen aumento de créditos debían estar suscritas por la décima parte de los diputados

del cual deviene una prolongación casi literal, se encuentra en el mecanismo previsto por el artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado de 1967. De hecho, una parte de la doctrina académica puso de manifiesto los problemas tanto de índole democrática como de naturaleza técnica que plantea la dicción literal del precepto constitucional, al considerar que «[c]uesta trabajo creer que la Ponencia constitucional no se inclinara por una redacción más próxima al constitucionalismo comparado y se aferrara, por el contrario, a reproducir casi literalmente un precepto que nunca tuvo verdadera operatividad, razón por la cual no se llegaron a poner de manifiesto sus problemas técnicos e incluso de redacción» (Pérez Jiménez, 1981: p. 114).²⁰ En este sentido, puede decirse que el seguimiento de las vicisitudes de la tramitación parlamentaria del entonces artículo 124 del anteproyecto de la Ponencia constitucional no aporta mayor criterio que la coincidencia de voluntades entre el constituyente y el legislador franquista para preservar un férreo control gubernamental sobre la iniciativa presupuestaria.²¹

2. El «veto presupuestario» y la preservación de los derechos de participación política de los representantes

No existe duda ninguna de que el ejercicio de la función legislativa por parte de los representantes de los ciudadanos en las Cámaras parlamentarias constituye la expresión esencial de la soberanía popular en un Estado democrático, como ha venido manifestando en numerosas ocasiones la doctrina constitucional (por todas, SSTC 10/2016, FJ 4,

para su tramitación y que sólo se podrían aprobar por mayoría absoluta, lo cual abocaba, virtualmente, a que su efectividad real dependiera del consentimiento del Gobierno.

20 No obstante, el mismo Pérez Jiménez (1981: pp. 115-116) expuso las substanciales diferencias entre las implicaciones del artículo 54.II de la Ley Orgánica del Estado y las del actual precepto constitucional. Para un análisis sistemático de la disposición franquista y su transposición en la Constitución de 1978, *vid.* Rodríguez Bereijo (1968 y 1979).

21 Las principales incidencias de la tramitación en las Cortes constituyentes y los antecedentes del actual artículo 134.6 CE se relacionan con precisión en el trabajo de Pérez Jiménez (1981: pp. 116-124).

y 10/2018, FJ 3). Tanto la presentación de enmiendas a los proyectos de ley como la de proposiciones configuran el núcleo esencial del *ius in officium* de los representantes electos que integran las asambleas legislativas. En particular,

«las proposiciones de Ley promovidas por los Grupos Parlamentarios no sólo son una forma —sin duda, la más señalada y expresiva— de participación de los parlamentarios en la potestad legislativa de las Cámaras parlamentarias. Son también un cauce instrumental al servicio de la función representativa característica de todo Parlamento» (STC 124/1995, FJ 3).

En suma, ambas funciones forman parte del grupo de actos cuya limitación, coerción o impedimento pueden ser consideradas por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con la doctrina consolidada (SSTC 38/1999, FJ 2; 107/2001, FJ 3; 40/2003, FJ 2; 1/2015, FJ 3; 23/2015, FJ 3, y 10/2018, FJ 3), lesivos del derecho fundamental del representante de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE) y también del de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE.²²

En este sentido, la potestad que el constituyente confirió al Gobierno ex artículo 134.6 CE constituye un instrumento dirigido a conseguir unos fines legítimamente establecidos, como hemos argumentado en la sección anterior, pero que no le otorga una facultad indiscriminada y arbitraria, dada la inmediata repercusión sobre los derechos de los representantes políticos parlamentarios que acabamos de exponer. Su ejercicio se encuentra constreñido por los elementos que conforman el alcance de dicho instrumento, de acuerdo con la doctrina constitucional, que deberían ser observados por el Ejecutivo en todos los casos.

22 La doctrina del TC ha consolidado el criterio que establece «una conexión directa entre el derecho de los parlamentarios (art. 23.2 CE) y el que la Constitución atribuye a los ciudadanos a participar en los asuntos públicos (art. 23.1 CE), pues puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. De suerte que el derecho del art. 23.2 CE, así como, indirectamente, el que el art. 23.1 CE reconoce a los ciudadanos, quedaría vacío de contenido, o sería ineficaz, si el representante político se viese privado del mismo o perturbado en su ejercicio» (SSTC 202/2014, FJ 3).

Sin embargo, más allá de este ejercicio de lealtad institucional, el Tribunal asigna expresamente a la Mesa de la Cámara [SSTC 44/2018, FJ 5 d), y 139/2018, FJ 5 b)] la doble responsabilidad: por un lado, del control material y formal de la función de revisión del ejercicio por el Gobierno de la facultad de veto y, por otro lado, de velar por los derechos fundamentales de los parlamentarios derivados del artículo 23 CE. Por supuesto, no facilita la tarea encomendada el hecho de que, como sugiere la literalidad del artículo 23.2 CE, éste sea un derecho de configuración legal cuyo desarrollo corresponde a los Reglamentos parlamentarios, y sea el propio TC el que reconozca que «[e]l Reglamento de la Cámara no establece reglas adicionales sobre cuándo puede entenderse que se produce una alteración de las previsiones presupuestarias en vigor» [STC 44/2018, FJ 5 d)]. No puede obviarse, claro está, que las precisiones de la reciente doctrina constitucional otorgan criterios de referencia, pero dentro de los mismos el margen de apreciación del Ejecutivo continúa siendo amplísimo.

En cualquier caso, y por lo que respecta a la primera responsabilidad, se asigna a las Mesas parlamentarias «un control reglado sobre el ejercicio de la facultad del Gobierno, de carácter técnicojurídico, si bien no puede responder en ningún caso a criterios de oportunidad política» [STC 139/2018, FJ 5 b)]. Esto incluye tanto elementos formales (la apreciación de la concurrencia del requisito habilitante, la constatación de la recepción de la respuesta gubernamental debidamente motivada y de que ésta se realiza en el plazo reglamentariamente establecido), como materiales, los cuales quedarían restringidos a la apreciación del carácter fundamentado o no de la disconformidad gubernamental, en su caso, a partir de la compulsión en cada caso de la concurrencia de los principales elementos del alcance del «veto presupuestario», que configuran el «margen de aplicación en la interpretación de la legalidad parlamentaria», que, por el momento, atribuye la doctrina constitucional a las Mesas parlamentarias [SSTC

242/2006, FJ 4; 34/2018, FJ 4 b), y 44/2018, FJ 3].²³ En suma, corresponde a la Mesa como órgano rector de la Cámara

«[v]erificar la motivación aportada por el Gobierno, pero sin que le corresponda sustituir al mismo en el enjuiciamiento del impacto, sino tan sólo constatar que el mismo es real y efectivo, y no una mera hipótesis. En suma, el objeto de este examen no es otro que constatar que se ha justificado por el Gobierno el cumplimiento de los requisitos, ya expuestos, del artículo 134.6 CE, en cuanto al objeto y el alcance temporal, y que por tanto concurre el requisito material contenido en la norma constitucional, esto es, la disminución de los ingresos o el aumento de los créditos presupuestarios» [STC 34/2018, FJ 7 d)].

Sin embargo, una vez practicada esta «limitada función de calificación del criterio del Gobierno» [SSTC 34/2018, FJ 7 d), 44/2018, FJ 3 y 139/2018, FJ 5 b)], en los términos antes especificados, «es posible un pronunciamiento de la Mesa sobre el carácter manifiestamente infundado del criterio del Gobierno» [STC 242/2006, FJ 6; reiterado en la STC 34/2018, FJ 7 d)]. Como también cabe la posibilidad contraria, es decir que ese órgano acepte el criterio del Ejecutivo y aquí entraría en juego la segunda de las responsabilidades, ya que en dicho supuesto corresponde a la Mesa salvaguardar los derechos fundamentales de los parlamentarios, ex artículo 23 CE, pues la conformidad al ejercicio de la facultad del «veto presupuestario» conlleva inadmitir la iniciativa legislativa de un grupo parlamentario, limitando por tanto su derecho a ejercer la función parlamentaria, por lo que el acuerdo de la Mesa y, en su caso, la respuesta a la

23 En el ámbito de las Cortes Generales, el artículo 8 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 19 de julio de 2011, por la que se regula la composición y funcionamiento de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, [*Boletín Oficial de las Cortes Generales* (BOCG), IX Legislatura, serie A, núm. 457 de 29.07.2011], asigna a dicho servicio «el seguimiento de la actividad legislativa que tenga repercusión en los ingresos y gastos públicos»; con esta finalidad, se establecen diversas funciones de soporte a la tarea de evaluación de la repercusión presupuestaria de las enmiendas a proyectos de ley y de las proposiciones de ley, así como el análisis de la justificación gubernamental en los casos de disconformidad.

reconsideración, «debe estar formal y materialmente motivada» (por todas, STC 139/2018, FJ 5 b).

En un intento de materializar en el ámbito legislativo parte de los criterios de la doctrina constitucional sobre el «veto presupuestario», durante la XII Legislatura de las Cortes el Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea en el Congreso presentó una proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados en la que se modificaban los artículos 111 y 126 del mismo (BOCG, XII Legislatura, serie B, núm. 117-1 de 5.05.2017). Aunque la proposición obtuvo el apoyo necesario para superar el debate de totalidad, tras rechazarse la enmienda a la totalidad que presentó el grupo parlamentario Popular,²⁴ ésta se estancó por la innumerable acumulación de ampliaciones de plazo de presentación de enmiendas al articulado, y tal dilación desembocó en la caducidad del trámite debido a la expiración de la legislatura (5.03.2019).

Ello, no obstante, debemos señalar los que a nuestro parecer son algunos elementos significativos del contenido de esta propuesta de reforma reglamentaria, principalmente porque estimamos que ésta avanza en una dirección correcta, aunque presenta algunos elementos discutibles. En primer lugar, la proposición de reforma introduce expresamente la necesidad de que la repercusión en las cuentas

24 Debemos situar el debate político subyacente a la proposición en el contexto parlamentario de la XII legislatura de las Cortes Generales, en el cual, fruto de las inestables y alternativas mayorías posible, se generó un escenario donde proliferaron las maniobras de obstrucción parlamentaria de todo tipo. Así, el grupo proponente de la reforma argumentó su posición, tanto en el debate de toma de consideración como en el de totalidad, básicamente a partir de reprochar la capacidad del Gobierno de obstaculizar las iniciativas legislativas de los representantes políticos que se derivaban, en primer término del «veto presupuestario», pero también de las disponibles para la Mesa de la cámara, como la capacidad de prorrogar indefinidamente el plazo de presentación de enmiendas parciales, que afectó de hecho a la misma iniciativa de reforma del reglamento, entendidas todas ellas como un quebrantamiento del mandato democrático recibido por los representantes de la soberanía popular (ex art. 23 CE). En este marco, los argumentos relativos a la doctrina constitucional quedaron en un segundo plano, mientras que sí constituyeron el eje fundamental del discurso del resto de grupos. *Vid.*, los *Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados-Pleno*, XII Legislatura, núms. 85 de 24.10.2017, pp. 9 y ss., y 174 de 20.12.2018, pp. 90-96 y p. 106.

públicas que ampare el ejercicio del «veto presupuestario» se produzca en relación al presupuesto en curso; lógicamente, porque la doctrina constitucional consolidada que lo sustenta es posterior a la presentación de la iniciativa de reforma, con lo que no están presentes los criterios complementarios que permitirían avalar el ejercicio de la potestad gubernamental ex artículo 134.6 CE y que ahora se deberían tener en cuenta. En segundo lugar, y este se nos antoja como el aspecto más problemático, la proposición presenta un mecanismo de resolución de las eventuales discrepancias algo confuso; en primera instancia, se atribuye a la Mesa la calificación de las razones aportadas por el Gobierno para justificar su «veto presupuestario», con el auxilio técnico para ello de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, pero al mismo tiempo se otorga a los grupos parlamentarios la facultad para «manifestar ante la Mesa de la Cámara su oposición a la disconformidad manifestada por el Gobierno, solicitándole que requiera al Gobierno información adicional» de incierto objetivo. Y esta segunda pretensión hace que la propuesta se aparte de la doctrina constitucional de la «doble responsabilidad» atribuida a la Mesa del Congreso.

3. El «veto presupuestario» en el ámbito autonómico

Aunque la gran mayoría de estatutos de autonomía no contemplan ninguna previsión expresa del instituto del «veto presupuestario»,²⁵ todas las asambleas parlamentarias contemplan esta figura en el procedimiento que disciplina el ejercicio de la iniciativa legislativa o de la capacidad de enmienda de un proyecto de ley, a través de las previsiones reglamentarias oportunas.

25 Como se sabe, sólo dos comunidades (la Comunitat Valenciana y Extremadura) refieren en sus estatutos una potestad del Ejecutivo equivalente a la prevista en el artículo 134.6 CE. El Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana de 1982 lo contemplaba en su artículo 55.1 pero, tras la reforma de 2006 (Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, BOE núm. 86 de 11.04.2006), se desplazó al actual artículo 76.1. Por su parte, Extremadura estableció dicha potestad en el artículo 61 b de su norma estatutaria de 1983 (posteriormente pasó a ser el art. 60 b), actualmente contenida en el artículo 23.2 del Estatuto de Autonomía reformado (Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, BOE núm. 25 de 29.01.2011).

Por otra parte, la doctrina constitucional ha venido a corroborar la esencial identidad entre el ámbito estatal y autonómico en lo que respecta a la naturaleza jurídica y funcionalidad de la ley de presupuestos (STC 223/2006, FJ 5), apreciación que además ha recibido el apoyo de una parte considerable de la doctrina (Marrero, 2007: p. 316; Escribano, 2008: p. 83). A grandes rasgos, el esquema generalmente aplicado en las Cámaras autonómicas reproduce el establecido en el Congreso de los Diputados: una vez aceptada a trámite por la Mesa, se remite la proposición de ley al Gobierno para que éste, en unos plazos establecidos, manifieste su conformidad o disconformidad, si aprecia que concurre el requisito material, y emita su opinión sobre la proposición; en caso de que exprese su disconformidad de forma razonada ante la Mesa de la Cámara, ésta procederá a comunicarlo a los proponentes y dejará sin efecto la tramitación. Un procedimiento bastante similar, con las lógicas adaptaciones correspondientes a la naturaleza de la figura, se establece para el «veto presupuestario» en el caso de la capacidad de enmienda a un proyecto de ley.

Conviene recordar en este punto que el Tribunal Constitucional ha insistido en la necesidad de diferenciar claramente las dos facultades del Ejecutivo en la tramitación de las proposiciones de ley, aunque éstas puedan ejercerse mediante un acto unitario: por un lado, la manifestación de la conformidad o disconformidad presupuestaria a su tramitación, previa apreciación de la concurrencia del requisito material; y por otro la expresión de su criterio sobre la iniciativa parlamentaria. La primera de dichas potestades «es requisito insoslayable para la tramitación de la proposición de Ley, de modo que la expresa disconformidad presupuestaria gubernamental dentro del plazo previsto en el Reglamento se configura como condición de su tramitación e impide la celebración del debate plenario de toma en consideración», a diferencia de la segunda facultad que «en modo alguno condiciona su tramitación y la celebración del debate plenario» (ATC 240/1997, FJ 3). Esta sistemática aparece establecida habitualmente, con distintos

grados de precisión, en los Reglamentos parlamentarios: por ejemplo, les *Corts Valencianes* la contemplan, con un grado notable diferenciación conceptual, en los apartados 3, 4 y 5 del artículo 125 de su Reglamento de 2006²⁶.

Sobre el esquema básico anteriormente expuesto, los diversos Reglamentos parlamentarios han establecido algunas variaciones, la gran mayoría con la finalidad de precisar algunas cuestiones, en sintonía con los criterios sobre el alcance del «veto presupuestario» consolidados por la jurisprudencia constitucional y que hemos sintetizado antes. En otros casos, los reglamentos parlamentarios «de segunda generación», reformados en los últimos años, prescinden de los mecanismos característicos del parlamentarismo racionalizado, una vez consolidado el sistema institucional autonómico, y también de las exorbitantes prerrogativas del Ejecutivo en materia presupuestaria.

Así, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña [art. 111.2 del texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña (RPC)] establece que el Gobierno no sólo no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos que pueden derivar de esta han sido expresamente pospuestos para otro ejercicio presupuestario²⁷, sino que es la Mesa la que debe apreciar tal circunstancia, pese a que el Gobierno pueda manifestar su disconformidad *a limine* y hasta justo antes del debate de totalidad. En concreto, el artículo 113.2 RPC prevé que:

«[s]i la Mesa del Parlamento considera que una proposición de ley puede implicar un aumento de créditos o una disminución de ingresos, debe solicitar la conformidad previa del Gobierno para su admisión a trámite. La respuesta del Gobierno ha de ser motivada y debe realizarse dentro del plazo de ocho días desde que le ha sido remitida la proposición de ley, transcurridos los cuales el silencio debe entenderse como conformidad. El Gobierno no puede denegar la conformidad a una tramitación si los efectos económicos

26 BOE núm. 161, 6.07.2007.

27 DOGC núm. 6967, 1.10.2015.

que pueden derivarse han sido expresamente propuestos para otro ejercicio presupuestario. 3. Si no es consultado en la forma establecida por el apartado 2, el Gobierno puede manifestar de forma motivada su disconformidad por razones presupuestarias con la tramitación de una proposición de ley hasta dos días antes del inicio del debate de totalidad, y corresponde a la Mesa del Parlamento adoptar la decisión definitiva sobre su admisión a trámite.»

Por su parte, el artículo 136.1 del Reglamento del Parlamento Vasco²⁸ prescribe que

«[n]o se entenderá que suponen aumento de los créditos las enmiendas que, caso de ser aprobadas definitivamente, difieran su efectividad a un ejercicio presupuestario futuro, ni aquellas respecto a las cuales, si superaran el volumen total de créditos presupuestados, la parlamentaria o parlamentario o grupo proponente indicase en el momento de su presentación con cargo a qué partida del Presupuesto en vigor habrían de sufragarse los gastos que ocasionaran».

Así pues, en los supuestos catalán y vasco, la calificación de la Mesa de la Cámara puede excluir esas proposiciones de las susceptibles de ser remitidas al Gobierno para que éste valore la aplicación del veto presupuestario. Ciertamente es que la previsión segunda vasca no encuentra respaldo en la doctrina constitucional, pero, dado que en la STC 242/2006, el TC no consideró objetable esta disposición, debe interpretarse como pacífica en términos constitucionales.²⁹

28 Boletín Oficial del Parlamento Vasco núm. 187/29.12.2008.

29 No toda la doctrina ha sido del mismo parecer, por entender que la fórmula del reglamento vasco no recoge la referencia literal al presupuesto anual. Escribano, por ejemplo, reprocha al pronunciamiento del TC su falta de asertividad en éste punto ya que considera que: «apunta en determinados momentos que el asunto que se discutía era si la proposición de ley afectaba ya a los ingresos del ejercicio o, por el contrario, a los de ejercicios posteriores. La cuestión, no sólo a nuestros efectos, es crucial, ya que se trata de penetrar en el auténtico núcleo de lo que se dispone en el art. 134.6 CE y en los arts. 103 y 105.2 del reglamento del Parlamento Vasco» (2008: p. 86).

En lo relativo a las facultades de la Mesa de la asamblea legislativa, una vez recepcionada, en su caso, la manifestación gubernamental de disconformidad presupuestaria a la tramitación de una proposición de ley, buena parte de los Reglamentos parlamentarios no ofrecen mayores precisiones, aunque, como en el caso de la Comunidad de Madrid, se plantee expresamente la posibilidad de discrepancia del Ejecutivo respecto a la calificación de la repercusión presupuestaria de una proposición de ley, que deberá ser resuelta por la propia Mesa [art. 151.4 del Reglamento de la Asamblea de Madrid (RAM)].³⁰ No obstante, los Reglamentos más singulares en lo que respecta a ésta materia son los de Andalucía y Aragón.

En efecto, en el caso de Andalucía, el Reglamento de su Parlamento, aprobado por el Pleno de 28 de septiembre de 2005,³¹ dispone que, en la tramitación de las proposiciones de ley,

«[s]i no existiese coincidencia de interpretación entre el Consejo de Gobierno y la Mesa del Parlamento respecto a si una proposición de ley, de aprobarse, supone o no aumento de los créditos o disminución de los ingresos del presupuesto en vigor, el Pleno decidirá tras un debate en el que intervendrán los distintos Grupos parlamentarios en un único turno de diez minutos» (art. 124.4, con una disposición equivalente para las enmiendas a los proyectos de ley en el art. 115.5).

Por lo que respecta a las Cortes de Aragón, su Reglamento de 2017³² establece que

«[l]a comunicación del Gobierno por la que exprese su disconformidad con la tramitación de la proposición de ley por los efectos presupuestarios a que se refiere el apartado primero

30 BOAM núm. 82, 31.01.1997. En la Resolución 9/2016, de 3 de marzo, de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, de determinación del plazo para presentación de la discrepancia del Gobierno ante un acuerdo desfavorable de la Mesa al criterio del Gobierno del artículo 151.4 del Reglamento de la Asamblea (BOAM núm. 47, de 3.03.2016) se precisó, además, el criterio de que la disconformidad gubernamental debía manifestarse respecto a créditos «del ejercicio económico en curso».

31 BOE núm. 257, 27.10.2005.

32 BOA núm. 138, 20.07.2017.

de este artículo, que será razonada, será debatida en la Comisión competente en materia presupuestaria, que decidirá sobre la tramitación de la proposición de ley» (art. 180.3, con una disposición análoga para las enmiendas a los proyectos de ley en el art. 167.4).

Cabe traer a colación aquí la tantas veces citada STC 223/2006, en la que se resolvieron dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura y por ochenta y un senadores del grupo Socialista contra la redacción dada a los artículos 111.1 y 121.4 del Reglamento de la Cámara autonómica por la aprobación, en su sesión plenaria de 29 de mayo de 1997,³³ de una proposición de ley. Concretamente, la reforma del artículo 121.4 del Reglamento introdujo un párrafo segundo que establecía que «[c]uando la disconformidad de la Junta de Extremadura sea manifiestamente infundada, decidirá el Pleno de la Cámara, tras un debate de los de totalidad, en la primera sesión plenaria que se celebre, a propuesta de la Mesa, oída la Junta de Portavoces. Dicho debate versará únicamente sobre la discrepancia de criterios sobre si la iniciativa supone o no aumento de los créditos o una disminución de los ingresos presupuestarios en vigor» (la reforma del 111.1, por su parte, operó una modificación del mismo sentido para las enmiendas a los proyectos de ley).

El pronunciamiento del Tribunal, después de enunciar la ya expuesta teoría de la «doble confianza» (STC 223/2006, FJ 5), vino a considerar que la nueva redacción del Reglamento introducía «alteraciones sustantivas respecto del régimen de relación institucional definitorio o característico del modelo establecido por las disposiciones constitucionales o estatutarias», pues los límites que se establecían en él al ejercicio del «veto presupuestario» por parte del Gobierno trasladaban «la potestad de decidir del Gobierno a la Asamblea de la Comunidad Autónoma, alterando así el equilibrio de poderes previsto

33 *Boletín Oficial de la Asamblea de Extremadura* de 9.06.1997.

en el Estatuto de Autonomía» (STC 223/2006, FJ 6), y por todo ello declaró inconstitucionales los dos preceptos impugnados (Martínez Lago, 2006: pp. 14-17).

Finalmente, debemos añadir a todo lo anterior una referencia al estricto contorno que ha establecido la reciente doctrina constitucional sobre la capacidad de apreciación de las Mesas de las asambleas legislativas que, aunque dotadas de un cierto margen de maniobra, éste se halla circunscrito —como hemos visto en la sección anterior— al ámbito técnico-jurídico. Con lo que, a nuestro parecer, debería contemplarse con suma cautela el recurso a lo dispuesto en los mencionados artículos de los Reglamentos parlamentarios andaluz y aragonés. Precisamente, en su notable y argumentado estudio crítico sobre la STC 223/2006, Marrero (2007: pp. 323-329) calificó de inmotivada la conclusión del Tribunal en cuanto a la alteración del «equilibrio de poderes» que representaba la cuestionada reforma del Reglamento del Parlamento extremeño. En concreto, apelaba a que, en los preceptos modificados del Reglamento, la única decisión que se trasladaba al Pleno de la Cámara se restringía «exclusivamente a la concurrencia del requisito del efecto o repercusión presupuestarios» (p. 323), apreciación de carácter técnico y no político, situación ésta que, parcialmente, puede predicarse también de los reglamentos madrileño, andaluz y aragonés antes mencionados. Es necesario destacar que, precisamente porque la apreciación de la concurrencia del presupuesto material habilitante reviste un carácter técnico-jurídico —algo que, por lo demás, ha sido realizado en las precisiones al alcance del «veto presupuestario» que emanan de la doctrina constitucional reciente—, no acaba de quedar clara la conveniencia de trasladar, en este punto, la decisión última sobre la misma a un órgano que, por su naturaleza intrínseca, constituye la máxima expresión de la representación política en su ámbito. Y, aunque, como punto de partida, el pronunciamiento de la STC 223/2006 fue quizá demasiado restrictivo en la capacidad de apreciación de los órganos de la Cámara parlamentaria, lo que le acarrió ser objeto de valoraciones críticas por parte de la doctrina académica

(relacionadas en Giménez Sánchez, 2017: pp. 92-93), la posterior flexibilización de la doctrina constitucional en esta materia (STC 242/2006), y su consolidación en ulteriores sentencias, ha establecido un marco interpretativo que será difícil ensanchar sin forzar la atribución monopolística, constitucionalmente establecida a favor del Gobierno, para la disposición sobre el presupuesto en vigor.

IV. Conclusiones

El constituyente optó por establecer, en materia presupuestaria (art. 134 CE), un equilibrio de poderes entre Legislativo y Ejecutivo, en el cual se asignó al primero la facultad de configuración definitiva y aprobación final de la ley anual de presupuestos, así como diversas funciones de fiscalización y control de su ejecución, mientras que al segundo se le atribuyó el monopolio de la iniciativa presupuestaria y de la disponibilidad sobre su modificación y ejecución. Para ello, el Texto constitucional contempla una serie de singularidades sobre la ley de presupuestos que la convierten, en lo esencial, en el plan de actuación económica del Ejecutivo.

Una de estas singularidades, la facultad del «veto presupuestario» ex artículo 134.6 CE, garantiza al Gobierno la exclusiva disponibilidad sobre las cuentas públicas durante su vigencia, una vez obtenida la confianza de las Cámaras sobre su proyecto de ley, preservando la integridad y coherencia del programa económico al cual sirve. En este sentido, la doctrina constitucional ha corroborado que las iniciativas parlamentarias, por la vía de las enmiendas a un proyecto de ley o por la vía de proposiciones de ley, no deben quebrantar, sin la conformidad gubernamental, la doble confianza del Parlamento conseguida por el Ejecutivo, por un lado, específicamente para la aprobación de su plan económico anual y, por otro, la obtenida, de forma genérica, en el momento de la investidura por parte del Congreso de los Diputados.

Ahora bien, el «veto presupuestario» supone una limitación de extraordinaria potencia a la capacidad de iniciativa legislativa de los

representantes de la soberanía popular, parte esencial de su *ius in officium*, y en consecuencia, su ejercicio es susceptible de lesionar el derecho fundamental de los representantes de los ciudadanos a ejercer su cargo (art. 23.2 CE), a la par que repercute negativamente en el de estos a participar en los asuntos públicos ex artículo 23.1 CE. Con lo que debe exigirse, por tanto, que su uso no responda a motivos arbitrarios o espurios y que la justificación del criterio gubernamental sea adecuadamente fundamentada.

En este sentido, la reciente doctrina constitucional ha identificado tres parámetros concretos que permiten calificar como pertinente la expresión de la disconformidad gubernamental ante una concreta iniciativa legislativa por razones presupuestarias: que la incidencia de la iniciativa sobre los gastos o los ingresos públicos sea real y efectiva, que se produzca en el presupuesto vigente, y que sea identificable en créditos concretos contenidos en él; estos parámetros deben explicitarse en la motivación de la disconformidad presupuestaria que el Ejecutivo remita a la Cámara legislativa.

Por otro lado, el TC ha asignado a las Mesas parlamentarias el control formal y material del ejercicio por parte del Gobierno del «veto presupuestario», el cual debe realizarse atendiendo a criterios técnico-jurídicos, sin incurrir en valoraciones de oportunidad o conveniencia política, además de sin substituir el criterio gubernamental. Así mismo, el Alto Tribunal ha asignado a esos mismos órganos rectores de las Cámaras la salvaguarda de los derechos de los representantes ex artículo 23 CE cuando se acepte la disconformidad gubernamental, lo cual implica que, tanto la resolución de aceptación del criterio del Ejecutivo, como, en su caso, las resultantes de la petición de reconsideración, deban ser motivadas de forma suficiente en relación a los criterios que la doctrina constitucional considera que forman parte del espacio de decisión del órgano rector de la Cámara en esta materia.

Como ha reconocido el propio TC, los Reglamentos de las Cámaras que conforman las Cortes Generales carecen de previsiones detalladas que permitan desarrollar ambas funciones a las correspondientes

Mesas parlamentarias con mayor transparencia y previsibilidad para con todos los actores involucrados, minimizando las controversias jurídicas y la litigiosidad ante los órganos jurisdiccionales. Por supuesto, esta circunstancia no empece que sean de aplicación los criterios que emanan de la doctrina constitucional, ni tampoco las exime de su cumplimiento.

La misma situación se reproduce en las asambleas legislativas autonómicas, donde la configuración reglamentaria del «veto presupuestario» es esencial dado que, en su gran mayoría, la conexión de este instituto con el precepto constitucional que lo naturaliza es inmediata. Las Cámaras autonómicas que han optado por un mayor detalle en el desarrollo reglamentario del «veto presupuestario», o bien lo han hecho de una forma reducida en relación a las orientaciones expresadas por la jurisprudencia constitucional actual —lo cual es comprensible dado la proximidad temporal de dichos pronunciamientos—, o bien han adoptado formulaciones que presentan una discutible compatibilidad con ellas.

Creemos que, en este sentido, podría ser útil transponer los criterios que emanan de la mencionada doctrina constitucional a los diversos Reglamentos parlamentarios, de forma inminente en las normas de las Cortes Generales y, posteriormente, con un progresivo traslado del modelo a las Cámaras autonómicas. No es que dicha operación proporcione mayor protección de los derechos políticos de los representantes, que ya quedan salvaguardados por la mera existencia de la doctrina del TC, pero sí confiere mayor inmediatez a la resolución de las controversias.³⁴ La mencionada reforma podría, por lo demás, ajustarse al esquema de contenidos materiales de la propuesta que hemos examinado en el epígrafe III.2, enmendando las carencias

34 Conviene recordar que el alcance de los recursos de amparo estimados por las SSTC 94/2018 y 139/2018 se limita a retrotraer las actuaciones para instar a la Mesa del Congreso la adopción de un nuevo acuerdo sobre la admisión a trámite de las proposiciones de ley (STC 94/2018, FJ 8), pero más de un año después de su presentación inicial, con un contexto político substancialmente distinto, lo cual ha dejado las iniciativas, en la práctica, sin ningún efecto.

que allí hemos señalado. Es decir, se trataría de considerar la doble vertiente de responsabilidad establecida por la jurisprudencia para las Mesas de las Cámaras legislativas, precisando por un lado los criterios técnico-jurídicos que, más allá de los estrictamente procedimentales, se aplicarán a la valoración de la fundamentación que proporciona el Gobierno en la motivación del ejercicio de la disconformidad presupuestaria —los tantas veces referidos aquí de incidencia efectiva y no hipotética de la iniciativa sobre los gastos o los ingresos públicos, la correspondencia con el presupuesto en vigor, y la identificación en créditos concretos contenidos en él—; y, por otro lado, en el desarrollo del procedimiento de comunicación a los proponentes de las iniciativas excluidas de la tramitación como consecuencia del ejercicio del «veto presupuestario» gubernamental.

V. Bibliografía

- Alonso García, M. N.: «Hacia la "parlamentarización" de los presupuestos generales del Estado: visión crítica de la sentencia del Tribunal Constitucional 34/2018, de 12 de abril», *Revista Jurídica de la Universidad de León*, 5, León, 2018, pp. 129-135.
- Aragón Reyes, M.: «La organización institucional de las comunidades autónomas», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 79, Madrid, 2007, pp. 9-32.
- Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*, Madrid: Iustel-Fundación Alfonso Martín Escudero, 2017.
- Escribano, F.: «La disciplina constitucional de los Presupuestos Generales del Estado y su aplicación en el ámbito de las Comunidades Autónomas», *Auditoría Pública*, 45, Madrid, 2008, 45, pp. 49-88.
- García Morillo, J.: «Mitos y realidades del parlamentarismo», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 9, Madrid, 1991, pp. 115-144.

- García Morillo, J., Pérez Tremps, P.: «Legislativo vs. Ejecutivo autonómicos: el problema del control del "veto presupuestario"», *Parlamento y Constitución. Anuario*, 2, Toledo, 1998, pp. 9-44.
- Giménez Sánchez, I. M.: *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales-Fundación Manuel Giménez Abad, 2008.
- Giménez Sánchez, I. M. (2017): «El control del Parlamento sobre el llamado «veto presupuestario» del Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 42, Valladolid, 2017, pp. 77-102.
- Marrero García-Rojo, A.I.: «El control del ejercicio por el gobierno de la facultad de veto presupuestario. (Comentario a la STC 223/2006, con consideración de la STC 242/2006)», *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, 2007, pp. 309-359.
- Martínez Lago, M. A.: «Las restricciones de los Debates Parlamentarios sobre Presupuestos. Nueva aproximación al tema tras las Sentencias del Tribunal Constitucional 223 y 242/2006, de 6 y 24 de julio», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 15, Madrid, 2006, pp. 3-24.
- Molas, I.: «La oposición en el parlamentarismo mayoritario», *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 2, Madrid, 1989, pp. 47-64.
- Pérez Jiménez, P. J.: «Las limitaciones a la iniciativa legislativa financiera en la Constitución Española», *Revista de Derecho Político*, 9, Madrid, 1981, pp. 111-159.
- Rodríguez Bereijo, A.: «La limitación de la iniciativa parlamentaria en materia presupuestaria en el derecho positivo español», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid*, 12(33), Madrid, 1968, pp. 437-492.
- Rodríguez Bereijo, A.: «La Ley de Presupuestos en la Constitución española de 1978», en VV.AA.: *La hacienda pública en la Constitución española*, Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 1979, pp. 155-242.